Ontario

Modernizing the Credit Unions and Caisses Populaires Act

A Consultation Document on the 2005 Review of the Act

Ministry of Finance
November, 2005

Modernizing the Credit Unions and Caisses Populaires Act

A Consultation Document on the 2005 Review of the Act

MINISTRY OF FINANCE
NOVEMBER, 2005

Dear Stakeholder,

The Ministry of Finance is pleased to provide you with a copy of these proposals to modernize the regulation of credit unions and caisses populaires in Ontario.

During the past year, the government, in collaboration with the Financial Services Commission of Ontario and the Deposit Insurance Corporation of Ontario, has been working with representatives of credit unions and caisses populaires to identify improvements to the *Credit Unions and Caisses Populaires Act, 1994*. This exercise is part of the government's commitment to modernize financial sector regulation and support a new generation of economic growth.

The proposals described in this document are intended to enable credit unions and caisses populaires to serve their customers better and compete in the financial services marketplace. The proposals are also intended to enhance the sector's stability, which is also an essential component of its competitiveness.

The ministry is interested in receiving input from individual credit unions and caisses populaires, their members, and others. Your views will assist the ministry in finalizing proposals to update the Act and regulations.

Thank you for contributing to this important review.

Sincerely,

Dwight Duncan
Minister of Finance

TABLE OF CONTENTS

I. INTRODUCTION 1
II. INCORPORATION, MEMBERSHIP, AND GOVERNANCE 3
1. Incorporation 3
2. Continuance 3
3. Bonds of association 3
4. Governance 4
III. CAPITAL AND LIQUIDITY 4
1. Capital adequacy 4
2. Liquidity 7
IV. BUSINESS POWERS 7
1. Insurance retailing 7
2. Prudent standards and lending licences 8
3. Investments in subsidiaries 9
4. Interprovincial activities 9
5. Unsecured personal loans 10
6. Syndicated loans 10
7. Collateral mortgages 10
8. Access to public agencies 10
V. SMALL AND LESS COMPLEX CREDIT UNIONS 11
VI. REGULATORY OVERSIGHT 11
1. Promoting effective regulatory oversight 11
2. Governance of DICO 13
3. Stabilization 13
4. Flexibility with Interpretive Bulletins 13
VII. MANDATORY REVIEW OF THE ACT 14
Appendix 1: Summary of Proposed Risk-Weighting for Major Asset Classes 17
Appendix 2: Credit conversion factors. 22

I. INTRODUCTION

In the 2004 Ontario Budget, the Government of Ontario committed to reviewing the *Credit Unions and Caisses Populaires Act, 1994 (CUCPA)* with an intent to introduce amendments to this Act by the end of fiscal 2005-06. This document is being circulated to give interested persons a summary of the proposals.

Credit unions and caisses populaires play an important role in delivering financial services to Ontario's consumers, particularly in areas under-served by banks and other providers. The financial services sector continues to undergo rapid change in the province, across Canada and around the globe. Ontario needs to ensure that its regulatory system does not unnecessarily impede credit unions and caisses populaires as they work to keep pace with these changes to be competitively positioned, and to continue to grow and innovate.

While formulating many of the proposals contained in this document, the Ministry of Finance sought the input of the following organizations and agencies:

- Coalition of Credit Unions and Caisses Populaires of Ontario
    - Association of Credit Unions of Ontario
    - Credit Union Central of Ontario Limited
    - L'Alliance des caisses populaires de l'Ontario limitée
    - La Fédération des caisses populaires de l'Ontario Inc.
- Deposit Insurance Corporation of Ontario
- Financial Services Commission of Ontario

The proposals are intended to modernize the legislation and regulations governing credit unions and caisses populaires so that they can continue to provide Ontarians with the access to financial services they require, and so that the sector can continue to compete effectively in the financial services marketplace. These proposals would also streamline regulatory processes and enhance the ability of credit unions and caisses populaires to manage risk, strengthen governance, increase efficiency and improve consumer protection. Please note that any references to credit unions throughout this document are intended to include caisses populaires, unless otherwise stated.

Your views are being sought on these proposals. Note that the proposals would only become law if the Legislative Assembly passes such legislation.

Interested parties are invited to make written submissions by December 16th, 2005.

You may send comments by mail, fax or e-mail to:

Modernizing the Credit Unions and Caisses Populaires Act, 1994
c/o Industrial & Financial Policy Branch
Ministry of Finance
777 Bay Street, 10th Floor
Toronto, ON M5G 2C8
Fax: 416-327-0941
E-mail: cucpconsultations@fin.gov.on.ca

A copy of this consultation document can be reviewed online at www.fin.gov.on.ca.

Please note that this is a public consultation. All comments received will be considered public and may be used by the ministry to help evaluate and revise the legislative proposals. This may involve disclosing some or all comments or materials, or summaries of them, to other interested parties during and after the consultation. Personal information will not be disclosed without prior consent.

If for any reason you feel your comments should not be shared with other parties, please indicate this in your covering letter. Please note that all submissions received are subject to the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*.

If you have any questions about this consultation or how any element of your submission may be used or disclosed, please contact:

Luba Mycak
Senior Manager
Industrial & Financial Policy Branch
Ministry of Finance
777 Bay Street, 10th Floor
Toronto, ON M5G 2C8
Tel: 416-326-9227
Fax: 416-327-0941

II. INCORPORATION, MEMBERSHIP, AND GOVERNANCE

The Ministry of Finance is proposing to modernize the legislative framework applicable to the incorporation, membership, and governance of credit unions and caisses populaires. The following sets out examples of some of the proposals.

1. Incorporation

It is proposed that the statutory requirements for incorporating a credit union be streamlined. For example, although the legislation provides that the Minister is responsible for issuing a certificate of incorporation and a certificate of amalgamation, in practice the Minister has delegated authority to the Superintendent of Financial Services. It is proposed that the legislation be updated to reflect the actual streamlined practice.

It is also proposed that an incorporating credit union be able to specify in its by-laws a minimum and maximum number of directors, provided that the minimum is not fewer than five directors.

2. Continuance

Some credit unions are exploring ways in which they can provide services to their members on a national basis and have considered continuing as federally regulated institutions under the *Bank Act*, *Trust and Loan Companies Act*, or *Cooperative Credit Associations Act*. Continuance is the legal process by which a corporation can change its jurisdiction of incorporation. It is proposed that Ontario's *Credit Unions and Caisses Populaires Act, 1994* be amended to permit the continuance of a credit union under federal or other provincial legislation. As well, it is proposed that credit unions from other provinces and federal financial institutions have the ability to transfer to the Ontario jurisdiction and become Ontario incorporated credit unions.

3. Bonds of association

Currently, the by-laws of every credit union must limit its membership to persons or entities who come within a defined bond of association. The permissible bonds are set out in legislation and include a common occupation or association or a residence or employment within a defined community. Credit unions may amend their by-laws to change the bond of association, but the by-laws are subject to the approval of the Superintendent.

It is proposed that credit unions be permitted to define their own bonds of association, and that the definition not be constrained by the legislation. It is also

proposed that credit unions not be required to obtain the approval of the Superintendent when amending their by-laws dealing with bonds of association. This is a matter more appropriately left to the members and their governing boards. This streamlined approach will be of particular benefit to credit unions that are merging with other credit unions and redefining their membership base.

4. Governance

Credit unions are democratic organizations owned and controlled by their members. The legislative framework should facilitate improvements in democratic processes. One of the responsibilities of membership is to participate actively in setting policies and making decisions for the benefit of the credit union as a whole. Those who are elected to represent the membership are accountable for the development, growth, and success of their credit union. Good corporate governance is essential to the well-being of a credit union. For these reasons, it is important that credit unions serve their members in an effective and responsible manner. To achieve this goal, credit unions should have more autonomy to establish their own internal governance rules. For these reasons, it is proposed that governance be improved by:

- removing the authority for the Superintendent to order a member or shareholder meeting when the board fails to do so when presented with a requisition for such meeting signed by at least five per cent of members;
- removing the power to prescribe training programs for directors and instead requiring a credit union to set its own training requirements;
- removing the requirement for credit unions to establish credit committees;
- adding clarification on corporate governance matters such as the definition of "officer" and the required committees of the board;
- allowing members to attend and participate in annual general meetings by using video conference, electronic voting or similar modes of communication.

III. CAPITAL AND LIQUIDITY

1. Capital adequacy

In order to ensure their financial stability, Ontario credit unions are required to meet prescribed capital standards. Capital requirements are comprised of two elements – a leverage test and a risk-weighted test. Under the leverage test, a credit union must maintain regulatory capital equal to at least five per cent of its

total assets. In addition, a credit union must maintain regulatory capital equal to at least eight per cent of its risk-weighted assets. The second test measures the credit risk of specific assets. This dual-test framework is similar to the requirements imposed on federally regulated deposit-taking institutions and on credit unions in other provinces by their governing legislation.

The risk-weighted test currently applied to Ontario's credit unions is derived from the international standards agreed upon in 1988, and updated in 1996 at the Bank for International Settlements in Basel, Switzerland. These standards are often referred to as the Basel I capital rules. Although initially the Basel I accord was applied only to internationally active banks in the G10 countries, it has become a recognized standard in many jurisdictions.

In 2004, a revised Basel capital accord (Basel II) was endorsed for implementation by 2008. The Basel II framework consists of three pillars. The first pillar calculates the required minimum capital based on levels of credit, market and operational risks. The second pillar is based on an assessment of internal management processes, such as risk management and accountability of managers. This pillar is intended to encourage the development and use of better techniques in managing and monitoring risk. The third pillar focuses on enhanced disclosure and requires reporting of risks and capital levels available to cover those risks. This pillar is intended to enhance market discipline, through shareholder evaluation of publicly-owned financial institutions.

It is proposed that Ontario adopt the Basel II approach to the supervision of credit unions including revising its risk-weighted test to be comparable with the weightings proposed by the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) for federally regulated institutions. Accordingly, standardized risk-weights could be revised as follows:

- 35% for uninsured first mortgages on residential dwellings of one to four units (currently 50%);
- 75% for personal loans (currently 80%);
- 75% for agricultural loans (currently 80%);
- 100% for commercial loans, unless borrower has an external credit rating, in which case rating can be 20%, 50%, 100%, or 150% (currently 100%);
- 150% for past-due loans if specific provisions are less than 20% (currently no penal provisions for delinquent loans).

With respect to operational risk, it is proposed that credit unions be required to maintain capital equivalent to 15% of the average financial margin for the preceding three years. It is proposed that a credit union's board of directors or

the regulator may require a higher proportion if the operational risk of an individual credit union is higher.

It is proposed that credit unions be required to set aside sufficient capital to cover interest rate risk. A credit union would be required to measure and report to the regulator its interest rate risk based on reasonable assumptions for expected changes in interest rates, and would be required to maintain capital sufficient to cover the interest rate exposure. The regulator would have the capacity to require additional capital coverage for interest rate risk.

Under the Basel II framework for international banks, business loans that do not exceed $1.25 million are classified as personal loans. While it is useful to have a threshold amount that will define personal loans, the quantum under the Basel II framework is not appropriate for Ontario's credit unions, given their comparatively small asset base. For this reason, it is proposed that business loans under $25,000 will continue to be classed as personal loans for lending purposes; and business loans over that amount that do not exceed the lesser of 3.5 basis points of total assets or $1.25 million be included as personal loans for the purposes of the risk-weighting calculation by credit unions. This amount would provide Ontario's largest credit unions the same threshold ($1.25 million) as banks for the purpose of risk-weightings.

The attached Appendix provides greater detail on the proposals for the risk-weighting of credit union assets, and how the proposals compare to current requirements, and to the expected rules for Canadian banks.

Many Ontario credit unions are eager to adopt the Basel II rules and have asked the Ontario government to consider eliminating the leverage test, relying solely on the Basel II risk-based capital test. However, capital is a fundamental element of the credit union system's financial soundness and there is no experience yet with the implementation of Basel II pillars and tests. Adequate capital may not be achievable under a Basel II test alone. For this reason, it is proposed that the leverage test be retained for Ontario's credit unions for the time being. This recommendation also reflects the approach taken by other jurisdictions. OSFI has indicated that it will maintain a leverage test for banks and federal financial institutions for supervisory purposes.

Credit unions that need to report on the basis of the Basel II rules will require significant systems of control and data management. The capital test is designed to measure risk more accurately across a broad range of activities, but not all credit unions take on risks of this breadth.

It may be appropriate for less complex and smaller credit unions to be required only to meet the leverage test, and not the risk-based test. Consideration is being given to allowing less complex credit unions to be subject only to the current five per cent leverage test. It is proposed that less complex credit unions be defined as those with $50 million or less in assets and with no commercial lending.

2. Liquidity

Liquidity refers to the ability of a credit union to meet its cash commitments as they arise. For adequate liquidity, a credit union needs to be able to maintain or generate sufficient cash in a timely manner and at a reasonable cost. These commitments can usually be met through liquid assets - that is, available cash on hand or investments and other assets that are readily convertible into cash or short-term borrowings.

Under the current regulations to the Act, credit unions must maintain specific amounts and qualifying forms of liquid assets or else they must stop their lending activities. Credit unions can also make arrangements to deposit excess liquidity funds in, or borrow needed liquidity funds from, a liquidity pool managed by a league.

One rationale for improving liquidity requirements is cross-sector competitiveness. For example, banks do not have to adhere to quantitative liquidity requirements. Instead, they have to maintain liquid assets that are prudent in relation to their operational needs. Prescriptive liquidity requirements may limit credit unions' earnings growth to the extent that they do not have as much flexibility as banks in designing and maintaining liquidity appropriate to their needs.

For these reasons, a "prudent-person" approach is proposed for liquidity regulation. Detailed liquidity requirements would be replaced with the general requirement for credit unions to maintain liquid assets that are prudent in relation to their operations. It would be the responsibility of each credit union to determine its liquidity needs and maintain adequate liquidity. The regulator, however, would retain the ability to require a credit union to provide additional liquidity if necessary.

Alternatively, less complex credit unions which have opted out of the Basel II capital requirement would not qualify for the prudent-person approach for liquidity but be subject to prescriptive rules. Rules governing liquidity will be updated and kept for these institutions.

IV. BUSINESS POWERS

1. Insurance retailing

Although credit unions are permitted to own insurance companies as subsidiaries, current rules restrict the types of insurance credit unions can administer. These rules are similar to the restrictions imposed by federal legislation on banks and trust companies.

A credit union cannot underwrite insurance and it cannot act as an agent for any person in the selling of insurance. As well, it cannot lease or provide space in its offices to any person selling insurance. A credit union's premises must be separate and distinct from the premises of an insurance company, agent, or broker. A credit union cannot provide its customers with a communications link in its offices (e.g. telephone) to an insurance company, agent, or broker.

Credit unions may administer an "authorized type of insurance" in their branches such as insurance on a credit card, creditors' life or disability insurance, group life and sickness insurance, mortgage insurance, and travel insurance.

A credit union's ability to promote insurance products, insurance companies, brokers or agents in branch is restricted to this narrow range of authorized types of insurance. Credit unions may conduct promotions on a broader range of products and services outside their branches, but are not allowed to target these promotions at specific customers.

Credit unions are seeking expanded power to sell insurance "in branch" as a way to provide a broader range of financial services to their members. Credit unions also suggest that they have a potential role to play in providing insurance to residents in rural and remote communities. The views of interested parties are being sought on this matter.

2. Prudent standards and lending licences

Although credit unions are required to articulate and apply prudent standards when making investment and lending decisions, they must also comply with detailed quantitative and qualitative limits that are prescribed in the regulations. In addition, credit unions may only engage in certain types of lending by applying to the Superintendent for a lending licence which may contain such conditions and restrictions as he or she considers appropriate. The classes of lending licences that may be issued, lending limits on loans by class, and a prescriptive list of eligible investments are also prescribed by regulation. This detailed regime is backed up by regulatory inspections and examinations that look at results of credit union lending and investment decisions.

It is important that Ontario's credit unions have appropriate flexibility to establish a loan and investment portfolio that reflects a risk level suitable for their circumstances. As a result, it is proposed that legislation be amended to remove most prescriptive quantitative and qualitative rules and to remove the requirement to obtain lending licences. Each credit union would be required to establish its own prudent lending limits for all lending activity. It is important, however, that regulatory oversight over policies be retained and that the regulator retain the authority to limit lending if problems at individual credit

unions arise. In addition, it is proposed to retain lending licences and some prescriptive regulations on lending for small and less complex credit unions.

It is also proposed that the 1.25% limit on maximum aggregate lending to single entities and connected persons and on syndicated loans be retained in regulations.

3. Investments in subsidiaries

Under the current rules, credit unions are permitted to invest in prescribed subsidiaries with the approval of the Superintendent. The list of prescribed subsidiaries is set out in the regulations and includes a financial institution, a financial leasing corporation, an investment counselling and portfolio management corporation, and a mutual fund corporation among others. It is proposed that credit unions continue to be required to obtain the approval of the regulator before investing in a subsidiary. It is proposed that approval be subject to the regulator obtaining an undertaking from the credit union that it will provide information about the activities of the subsidiary on an ongoing basis. It is also proposed that the approved list of subsidiaries be expanded to include an insurance brokerage firm. Given that the list of permissible subsidiaries is in the regulation, there is flexibility to add to the list in the future as the need arises.

No changes are being proposed to the current quantitative limits on investments in subsidiaries. Credit unions would continue to be subject to an aggregate limit of 5% of regulatory capital and deposits.

Currently credit unions are prohibited in making investments in an entity if the credit union would control more than 30% of voting rights in the entity unless the investment is in a subsidiary of the credit union (i.e. more than 50% control). It is proposed to permit an exception to this rule, where the entity is of a type in the list of prescribed subsidiaries, and all voting rights in the entity are controlled by credit unions, whether or not the entity is a subsidiary of one of them. This, for example, would assist if there were three credit unions each wishing to control 1/3 of a qualifying entity.

4. Interprovincial activities

Currently, the Act permits credit unions from other provinces to operate in Ontario provided that an interprovincial agreement is in place allowing reciprocal access for Ontario's credit unions. It is proposed that the legislation continue this policy. It is also proposed that, where a credit union is operating outside its incorporating jurisdiction, deposit insurance coverage for those deposits should be made available by the home province.

5. Unsecured personal loans

In response to requests by the credit union sector and consistent with a prudent person approach, it is proposed that credit unions be allowed to set lending policies that determine whether tangible security be required for individual personal loans.

6. Syndicated loans

A credit union may loan money only to its members. As a result, a borrower must be a member of each credit union participating in a syndicated loan. This standard is not necessary to ensure adequate information flow and financial administration of the loan. It is proposed that borrowers only be required to be a member of one of the credit unions participating in a syndicated loan.

Currently a credit union may act as administrator or syndicating credit union if it lends at least ten per cent of a loan made under a syndicated loan agreement. It is proposed that this rule be maintained. It is also proposed that only credit unions with sufficient resources and expertise be allowed to act as loan administrators with specified duties and rights.

7. Collateral mortgages

Credit unions assert that the current rules governing collateral mortgages place them at a competitive disadvantage and discourage them from taking additional real property as security for personal loans, particularly when the borrower has a residential mortgage outstanding that represents 75% of the value of the property. It is proposed that, notwithstanding the 75% loan-to-value ratio limit, a credit union could take the property as collateral to a personal loan provided that the portion of the collateral mortgage beyond the 75% loan-to-value ratio is regarded as supplementary security.

8. Access to public agencies

Credit unions have requested that public agencies be permitted to carry on a full financial services relationship with a credit union, including placing deposits and borrowing. In many instances, while public agencies are able to deal with banks and trust corporations, their governing legislation does not list credit unions as permissible financial service providers. The ministry has reviewed all provincial legislation which recognizes banks as financial service providers and will be working with the ministries responsible for these Acts on proposals to place credit unions on an equal footing with banks.

V. SMALL AND LESS COMPLEX CREDIT UNIONS

With recent consolidation in the sector, some credit unions are choosing increasingly more complex business approaches than others. A one-size-fits-all approach to regulation may not be appropriate given these differences. In some cases, there may be little or no addition to system soundness and consumer protection from imposing complex regulatory requirements that require sophisticated compliance mechanisms. It may be appropriate to use simpler regulatory tools for less complex credit unions with respect to liquidity, capital and business power provisions.

It is proposed that less complex credit unions be defined as those credit unions with $50 million or less in assets and no commercial lending.

Regarding capital requirements, it is proposed that small and less complex credit unions have the ability to opt out of the Basel II capital test and be subject to a simple leverage test to assess capital adequacy as opposed to a dual test.

Less complex credit unions which have opted out of the Basel II capital requirement would not qualify for the prudent-person approach for liquidity but be subject to prescriptive rules. It is proposed that rules governing liquidity for these institutions be updated to reflect more current uses of financial instruments.

At the same time, it is proposed that lending licences and some prescriptive regulations on lending be retained for these institutions.

VI. REGULATORY OVERSIGHT

1. Promoting effective regulatory oversight

The mandate of the Deposit Insurance Corporation of Ontario (DICO) is to provide deposit insurance for depositors in credit unions. DICO is responsible for establishing and maintaining a deposit insurance reserve fund that is sufficient for the payment of deposit insurance claims, financial assistance to credit unions, or the liquidation of credit unions in difficulty. Among other things, DICO is also responsible for promoting standards of sound business and financial practices for member credit unions. In fulfilling these responsibilities, DICO may examine the affairs of member credit unions, and take appropriate steps, including requesting the Superintendent to place a credit union under DICO's supervision, to deal with problems such as insufficient capital or liquidity.

The Financial Services Commission of Ontario (FSCO) provides regulatory services that protect the public interest and enhance public confidence in the regulated sectors, including the credit union sector. Under the *Credit Unions and Caisses Populaires Act,1994*, the Superintendent of Financial Services may conduct examinations, approve lending licences, intervene in corporate governance matters, and issue compliance orders, including a requirement to increase capital, if a credit union is in contravention of the Act or regulations.

DICO and FSCO work together closely to ensure the safety and vibrancy of the credit union system. However, the current regulatory framework creates potential overlap regarding solvency regulation. In an effort to reduce this overlap, DICO and FSCO entered into a working relationship in 1999 in which DICO developed a comprehensive process for monitoring solvency and conducting on-site inspections of member institutions. The results of the monitoring process are shared with FSCO and may be used by DICO or FSCO (or both) to intervene in the affairs of a credit union. Since the implementation of the streamlined approach, DICO has developed sophisticated reporting and monitoring systems and expertise that have been relied upon by FSCO.

As the credit union sector has evolved since the current regulatory structure was implemented, vigilance is needed to keep the respective roles of each institution up to date, in order to ensure continued effectiveness and efficiency and to minimize any perception of potential for conflict of interests within each institution. A concept being explored is the possibility of clarifying the roles of DICO and FSCO to have a single focal point for solvency regulation.

In principle, many different models could be adopted. For example, one approach that could be explored would be to locate solvency regulation formally at DICO. While doing so, it could be appropriate to ensure that DICO's mandate reflects the context of a regulatory and deposit insurance regime that is consistent with a vibrant and robust credit union system while ensuring safety and soundness.

Another approach might be to consolidate the responsibility for solvency regulation at FSCO. This would require FSCO to reestablish the appropriate regulatory resources.

In addition, credit unions have requested that a position of director of credit unions be re-established at FSCO. If created, either at FSCO or DICO, such a position could play a role to promote effective regulatory oversight of the sector.

Factors that will be important in making a decision on these, and possibly other, approaches will include regulatory effectiveness, efficiency (including impact on the cost of regulatory compliance and on direct costs borne by the sector) and responsiveness to the service needs of the system.

2. Governance of DICO

Changes to DICO's governance are being considered. In particular, it may be appropriate to reduce the size of the board, for example from 11 to seven members, to reflect the decrease in the number of credit unions over the past several years. In addition, it is proposed that the nomination process for DICO's directors emphasize the relevant skills and expertise required to be an effective board member.

Consideration is also being given to amending the legislation to require DICO to inform the Minister of Finance or his delegate on issues affecting the stability of the sector and the adequacy of the reserve fund.

3. Stabilization

Under the current Act, DICO is the statutory "stabilization authority" for the Ontario credit union system, with early intervention and supervisory powers. DICO has the authority to delegate some or all of its stabilization powers to a designated stabilization authority (DSA), but in practice DICO has never delegated these powers.

It is proposed that a "voluntary stabilization" regime be introduced whereby leagues or associations of credit unions have the ability to establish stabilization funds on a voluntary basis without statutory governance. It is proposed that the governance of such stabilization funds be determined by their own by-laws and not be subject to regulatory approvals. The deposit insurer would, however, continue to be the statutory stabilization authority for the credit union system.

The voluntary model gives leagues and associations interested in a stabilization regime the flexibility to address their own needs without interference from government.

4. Flexibility with Interpretive Bulletins

In order to ensure flexibility while providing guidance on best practices, it is proposed that some regulations be removed and replaced with interpretive bulletins. Interpretive bulletins could be published by the regulator and updated as required. The bulletins could be used, for example, to facilitate effective and prudent management of liquidity and capital, and to prepare offering statements.

VII. MANDATORY REVIEW OF THE ACT

Over the course of the next few years, it is likely that financial markets, the financial services sector and credit unions will continue to develop along various paths. This may create the need for further evolution of the regulatory framework.

It is proposed to add to the legislation a requirement that the Minister appoint one or more people to review the Act, regulations, and administration of the regulatory regime. The review would be set to commence five years after the amendments to the Act come into effect. The appointee(s) would be required to solicit public input and to prepare a report for the Minister on the review and any recommendations. This report would be available to the public.

APPENDICES

Appendix 1: Summary of Proposed Risk-Weighting for Major Asset Classes

Asset	Basel II Approach for Ontario Credit Unions and Caisses Populaires	Current Ontario Capital Adequacy Requirement	Other Provincial Requirements[1]	OSFI's Position on Basel II Standardized Approach
Cash	0 per cent	0 per cent Reg. 76/95, s. 15 (2) 1	0 per cent	0 per cent
Federal government or federal agency	0 per cent	0 per cent Reg. 76/95, s. 15 (2) 2	0 per cent	0
Provincial or territorial government or agency	0 per cent	0 per cent Reg. 76/95, s. 15 (2) 3	0 per cent	0
Claims secured by cash or government securities	0 per cent	0 per cent Reg. 76/95, s. 15 (2) 4	0 per cent. British Columbia and Manitoba also zero rate claims collateralized by bank deposits	Under the credit-risk mitigation provisions of Basel II, the risk weighting of specified financial collateral may be substituted for the risk of the counterparty.
Residential mortgages insured under the National Housing Act or similar provincial act	0 per cent	0 per cent Reg. 76/95, s. 15 (2) 5	0 per cent	0 per cent
Securities that are secured by mortgages and guaranteed by CMHC	0 per cent	0 per cent Reg. 76/95, s. 15 (2) 6	0 per cent	0 per cent
Investments in bodies corporate that are accounted for in the credit union's financial statement using the equity method.	0 per cent	0 per cent Reg. 76/95, s. 15 (2) 7	0 per cent	0 per cent
Any deductions from regulatory capital.	0 per cent	0 per cent Reg. 76/95, s. 15 (2) 8	0 per cent	0 per cent

Asset	Basel II Approach for Ontario Credit Unions and Caisses Populaires	Current Ontario Capital Adequacy Requirement	Other Provincial Requirements[1]	OSFI's Position on Basel II Standardized Approach
Deposits with a league	0 per cent	0 per cent Reg. 76/95, s. 15 (2) 9	All provinces zero-weight exposure to centrals (BC requires the central to have capital adequacy exceeding 10 per cent for a 0 weighting, otherwise 20 per cent weighting applies; and Alberta and Manitoba weight shares in a central at 100 per cent while deposits are zero-weighted)	No explicit position, but all non-bank financial institutions are weighted at 100 per cent in the Basel II simplified standardized approach.
Loans guaranteed by a community loan fund corporation	0 per cent	0 per cent Reg. 76/95, s. 15 (2) 10	British Columbia and Manitoba also weight at 0 sub-provincial government agencies. Other provinces weight at 20 per cent.	20 per cent.
Cheques and items in transit	20 per cent	20 per cent Reg. 76/95, s. 15 (3) 1	20 per cent	20 per cent
Claims against or guaranteed by a municipality, school board, university or hospital in Canada	20 per cent	20 per cent Reg. 76/95, s. 15 (3) 2, 3	British Columbia and Manitoba zero-weight municipalities, other provinces weight at 20 per cent.	20 per cent
Deposits in Canadian deposit-taking institutions	20 per cent	20 per cent Reg. 76/95, s. 15 (3) 4	Provinces weight credit unions, trust companies and banks at 20 per cent (except Manitoba, which has no explicit reference to direct exposure to deposit-taking institutions in its capital adequacy regulation).	Use national discretion to apply one category less favourable than the sovereign (20 per cent) to all banks. No explicit position on credit unions, but all non-bank financial institutions are weighted at 100 per cent in the Basel II simplified standardized approach.
Commercial paper, banks' acceptances, and similar instruments guaranteed by a deposit-taking institution in Canada	20 per cent	20 per cent Reg. 76/95, s. 15 (3) 5	Provinces weight credit unions, trust companies and banks at 20 per cent (except Manitoba, which has no explicit reference to direct exposure to deposit-taking institutions in its capital adequacy regulation).	Use national discretion to apply one category less favourable than the sovereign (20 per cent) to all banks. No explicit position on credit unions, but all non-bank financial institutions are weighted at 100 per cent in the Basel II simplified

Asset	Basel II Approach for Ontario Credit Unions and Caisses Populaires	Current Ontario Capital Adequacy Requirement	Other Provincial Requirements[1]	OSFI's Position on Basel II Standardized Approach
				standardized approach.
Uninsured first mortgages on residential dwellings of 1 to 4 units	35 per cent	50 per cent Reg. 76/95, s. 15 (4) 2	All provinces currently risk-weight residential mortgages at 50 per cent.	35 per cent
Uninsured second mortgages on residential dwellings of 1 to 4 units	35 per cent	50 per cent Reg. 76/95, s. 15 (4) 2	All provinces currently risk-weight residential mortgages at 50 per cent.	35 per cent
Uninsured collateral mortgages on residential dwellings of 1 to 4 units when no party other than the holder of the collateral mortgage holds a senior charge	35 per cent	50 per cent Reg. 76/95, s. 15 (4) 3	Generally similar.	35 per cent
Securities that are secured by mortgages not guaranteed by CMHC	35 per cent	50 per cent Reg. 76/95, s. 15 (4) 4	Generally similar.	35 per cent
Personal loans	75 per cent Exposures to businesses included as personal loans provided loan does not exceed the lesser of 3.5 basis points of assets or $1.25 million.	80 per cent Reg. 76/95, s. 15 (5) 1	British Columbia, Alberta, and Manitoba risk-weight personal loans at 80 per cent. Currently Saskatchewan weights personal loans at 100 per cent.	75 per cent, subject to: exposure to individual person(s) or small business, specified products excluding bonds and equities, sufficient granularity for risk diversification (granularity determined through supervisory review)
Agricultural	75 per cent Agricultural exposure would be treated in the same way as small business exposure, and thus included in the retail portfolio.	80 per cent Reg. 76/95, s. 15 (5) 2	Manitoba risk-weights agricultural loans at 80 per cent. British Columbia weights agricultural mortgages at 50 per cent, other agricultural exposure at 100 per cent.	75 per cent if qualifying for inclusion in the retail portfolio (see personal loans, above), otherwise included in the corporate portfolio (see commercial below).

Asset	Basel II Approach for Ontario Credit Unions and Caisses Populaires	Current Ontario Capital Adequacy Requirement	Other Provincial Requirements[1]	OSFI's Position on Basel II Standardized Approach
Commercial	100 per cent Applied to commercial loans exceeding the size limit for inclusion in the retail portfolio unless the counterparty has an external credit rating, in which case weighting consistent with OSFI's approach would apply.	100 per cent Reg. 76/95, s. 15 (6) 1	Other provinces weight commercial loans at 100 per cent, except for some special treatment of agricultural loans (see above) and a penal weighting in British Columbia for commercial loans exceeding 30 per cent of assets (200 per cent), and a penal weighting of 150 per cent in Alberta on financing land for development.	Only some DTIs (presumably the smallest and least sophisticated) permitted to choose 100 per cent risk-weight in lieu of external ratings-based approach
	Rating / **Weight** AAA to AA- / 20 A+ to A- / 50 BBB+ to BB- / 100 Below BB- / 150			**Rating** / **Weight** AAA to AA- / 20 A+ to A- / 50 BBB+ to BB- / 100 Below BB- / 150 Unrated / 100
Other assets not specified	100 per cent	100 per cent Reg. 76/95, s. 15 (6) 2	100 per cent	100 per cent
Past due loans other than residential mortgages	150 per cent if specific provisions are less than 20 per cent of outstanding loan amounts, 100 per cent if specific provisions are at least 20 per cent of outstanding loan amounts, not exercise the discretion to reduce risk weight to 50 per cent if specific provisions are at least 50 per cent of outstanding loan amounts	Currently weighted depending on the asset type, e.g. commercial loan in default is weighted at 100 per cent, personal loan in default is weighted at 80 per cent.	No province currently has penal provisions for delinquent loans.	150 per cent if specific provisions are less than 20 per cent of outstanding loan amounts, 100 per cent if specific provisions are at least 20 per cent of outstanding loan amounts, not exercise the discretion to reduce risk weight to 50 per cent if specific provisions are at least 50 per cent of outstanding loan amounts

Asset	Basel II Approach for Ontario Credit Unions and Caisses Populaires	Current Ontario Capital Adequacy Requirement	Other Provincial Requirements[1]	OSFI's Position on Basel II Standardized Approach
Past due residential mortgages	100 per cent if specific provisions are less than 20 per cent of outstanding loan amounts, 50 per cent if specific provisions are at least 20 per cent of outstanding loan amounts	Currently weighted 50 per cent, consistent with the weighting for mortgages not in default	No province currently has penal provisions for delinquent mortgages.	100 per cent if specific provisions are less than 20 per cent of outstanding loan amounts, OSFI has not indicated whether it will exercise the national discretion to permit 50 per cent weighting if specific provisions are at least 20 per cent of outstanding loan amounts
Securitization (originating institution)	Adopt the same approach outlined in OSFI Guideline B-5 *Asset Securitization* (November 2004), subject to any subsequent revision in the final implementation of Basel II. First loss facilities to be deducted from capital Second or subsequent loss facility weighted as direct credit substitute or on-balance sheet exposure for the class of asset Credit conversion factor, varying with the nature of the facility, will apply to liquidity facilities.	Not specifically addressed	Not specifically addressed	Excluded from the calculation of risk-weighted assets only if: Significant credit risk associated with the exposures has been transferred to third parties; the originator does not maintain effective or indirect control over the transferred exposures; securities issued are not obligations of the transferor; the transferee is a special purpose entity and holders of the beneficial interest in that entity have the right to pledge or exchange without restriction; the securitization contains no requirements for the originator to alter the underlying exposures, increase first loss or credit enhancement, or increase yield in response to deterioration in the underlying pool. Capital charges will apply for positions retained by originators, credit risk mitigants and liquidity facilities.

Appendix 2: Credit conversion factors

Instruments[2]	Basel II Approach for Ontario Credit Unions and Caisses Populaires	Current Ontario Capital Adequacy Requirement (Guideline March 1, 1995)	Basel II
Direct credit substitutes (e.g. guarantees, standby letters of credit)	100 per cent	100 per cent	100 per cent
Transaction-related contingent items (e.g. performance bonds, bid bonds)	50 per cent	Not specified	50 per cent
Short-term self-liquidating trade contingencies (e.g. documentary credits)	20 per cent	Not specified	20 per cent
Repurchase transactions	100 per cent	Not specified	100 per cent
Commitments with an original maturity up to one year	0 per cent	0 per cent	20 per cent[3]
Commitments with an original maturity of greater than one year	50 per cent	Not specified	50 per cent

1 British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba and Quebec currently have risk-weighted capital adequacy requirements.

2 Under Basel, off balance sheet items are converted to an equivalent on-balance sheet amount, to which the weighting applicable to an asset class is then applied to determine the capital requirement. For example, if a credit union issued a bid bond on behalf of a commercial customer in an amount of $100,000 the credit union would have to hold the same capital requirement as if it had extended a $50,000 loan to the customer: amount of bond ($100,000) multiplied by the conversion factor (50 per cent) multiplied by the weighting for the assets class (100 per cent) equals an on-balance sheet equivalent exposure of $50,000.

3 The only significant change in credit conversion factors between Basel I and Basel II is that committed facilities with a maturity of up to one year will have a conversion factor of 20 per cent under Basel II rather than zero under the original accord. Under Basel II, only undrawn facilities that are unconditionally cancellable at any time will attract a zero weighting.

This Consultation Document is intended to facilitate constructive dialogue concerning its contents.

© Queen's Printer for Ontario, 2005
ISBN 0-7794-9096-7 (print)
ISBN 0-7794-9097-5 (HTML)
ISBN 0-7794-9098-3 (PDF)

Ontario

MODERNISATION DE LA LOI SUR LES CAISSES POPULAIRES ET LES CREDIT UNIONS

Document de consultation sur la révision de la Loi de 2005

Ministère des Finances
Novembre 2005

Modernisation de la Loi sur les caisses populaires et les credit unions

Document de consultation sur la révision de la loi de 2005

MINISTÈRE DES FINANCES
NOVEMBRE 2005

À nos partenaires,

Le ministère des Finances est heureux de vous remettre une copie des propositions de modernisation de la réglementation des caisses populaires et des credit unions de l'Ontario.

Au cours de la dernière année, le gouvernement, en collaboration avec la Commission des services financiers de l'Ontario et la Société ontarienne d'assurance-dépôts, a décidé avec des représentants des caisses populaires et des credit unions de voir quelles améliorations pourraient être apportées à la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions*. La présente démarche fait partie de l'engagement qu'a pris le gouvernement à l'égard de la modernisation de la réglementation du secteur financier et de l'appui qu'il veut donner pour favoriser une nouvelle croissance économique.

Les propositions décrites dans le présent document visent à permettre aux caisses populaires et aux credit unions de mieux servir leurs clients et de se montrer davantage concurrentielles sur le marché des services financiers. Elles visent également à accroître la stabilité de ce secteur, laquelle représente aussi une composante essentielle de sa capacité concurrentielle.

Le ministère accueillera avec plaisir les commentaires des caisses populaires et des credit unions individuelles, de leurs membres et d'autres personnes. Votre point de vue nous aidera à mettre au point les propositions dont l'objectif est d'actualiser la *Loi* et les règlements.

Je vous remercie de participer à cette importante révision.

Veuillez agréer mes salutations distinguées.

Dwight Duncan
Ministre des Finances

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION 1
II. CONSTITUTION EN PERSONNE MORALE, ADHÉSION ET GOUVERNANCE 3
1. Constitution en personne morale 3
2. Maintien 3
3. Liens d'association 3
4. Gouvernance 4
III. CAPITAL ET LIQUIDITÉ 5
1. Suffisance du capital 5
2. Liquidité 7
IV. POUVOIRS COMMERCIAUX 8
1. Vente d'assurance au détail 8
2. Normes de prudence et permis de prêt 9
3. Placements dans des filiales 10
4. Activités interprovinciales 11
5. Prêts personnels non garantis 11
6. Prêts consortiaux 11
7. Hypothèques subsidiaires 11
8. Accès aux organismes publics 12
V. CAISSES POPULAIRES MODESTES ET MOINS COMPLEXES 12
VI. SURVEILLANCE RÉGLEMENTAIRE 13
1. Promouvoir une surveillance 13
2. Gouvernance de la SOAD 14
3. Stabilisation 14
4. Souplesse des bulletins d'interprétation 15
VII. RÉVISION OBLIGATOIRE DE LA LOI 15
Annexe 1 : Résumé de la pondération des risques proposés pour les catégories d'actifs importants 19
Annexe 2 : Facteurs de conversion en équivalent-crédit 26

I. INTRODUCTION

Dans son budget de 2004, le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à revoir la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions (LCPCU)* avec l'intention d'apporter des modifications à cette *Loi* avant la fin de l'exercice financier 2005-2006. Le présent document est mis à la disposition du public afin que les personnes intéressées puissent connaître dans ses grandes lignes ces propositions.

Les caisses populaires et les credit unions jouent un rôle important dans la prestation de services aux consommateurs de l'Ontario, plus particulièrement dans les régions mal desservies par les banques et autres fournisseurs de services financiers. Le secteur des services financiers continue de se transformer rapidement dans la province, partout au Canada et dans le monde entier. L'Ontario doit s'assurer que sa réglementation n'entrave pas inutilement les caisses populaires et les credit unions dans leurs efforts pour s'adapter à ces changements, pour demeurer concurrentielles et pour continuer à croître et à innover.

Au cours de la formulation de plusieurs des propositions que renferme ce document, le ministère des Finances a consulté les organismes suivants :

- Coalition of Caisses populaires and Credit Unions of Ontario
  - Association of Credit Unions of Ontario
  - Credit Union Central of Ontario Limited
  - Alliance des caisses populaires de l'Ontario limitée
  - Fédération des caisses populaires de l'Ontario Inc.
- Société ontarienne d'assurance-dépôts
- Commission des services financiers de l'Ontario

Les propositions visent à moderniser les lois et les règlements qui régissent les caisses populaires et les credit unions pour qu'elles puissent continuer de donner aux Ontariens l'accès aux services financiers dont ils ont besoin et pour que ce secteur continue de soutenir efficacement la concurrence sur le marché des services financiers. Ces propositions permettraient également de simplifier les processus réglementaires et d'augmenter la capacité des caisses populaires et des credit unions à gérer le risque, à renforcer la gouvernance, à accroître leur efficacité et à assurer une meilleure protection pour les consommateurs. Veuillez prendre note que toute référence aux caisses populaires dans l'ensemble de ce document vise également les credit unions, sauf indication contraire.

Votre point de vue sur ces propositions est important. Veuillez prendre note que les mesures proposées n'auront force de loi que si l'Assemblée législative adopte celles-ci et les intègre à la Loi.

Les parties intéressées sont priées de présenter leurs observations écrites sur ce projet d'ici le **16 décembre 2005**.

Vous pouvez transmettre vos observations par la poste, par télécopieur ou par courriel à :

Modernisation de la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions*
a/s Direction des politiques pour les industries et les services financiers
Ministère des Finances
777, rue Bay, 10e étage
Toronto (Ontario) M5G 2C8
Télécopieur : 416 327-0941
Courriel : cucpconsultations@fin.gov.on.ca

Le présent document de consultation est accessible en ligne à www.fin.gov.on.ca

Veuillez prendre note qu'il s'agit d'une consultation publique. Toutes les observations reçues seront considérées comme des renseignements d'intérêt public et le ministère pourra les utiliser pour évaluer et réviser les règlements proposés. Ainsi, des observations ou des documents pourront être divulgués, en tout ou en partie ou sous forme de résumé, à d'autres parties intéressées pendant et après la consultation. Les renseignements personnels ne seront toutefois pas divulgués sans le consentement préalable des personnes concernées.

Si pour une raison quelconque vous jugez que vos observations ne devraient pas être divulguées à des tierces parties, veuillez l'indiquer dans votre lettre d'accompagnement. Veuillez noter que toutes les observations reçues sont assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.*

Si vous avez des questions sur cette consultation ou sur l'utilisation ou la divulgation de renseignements contenus dans vos observations, veuillez communiquer avec :

Luba Mycak
Chef de service
Direction des politiques pour les industries et les services financiers
Ministère des Finances
777, rue Bay, 10e étage
Toronto (Ontario) M5G 2C8
Téléphone : 416 326-9227
Télécopieur : 416 327-0941

II. CONSTITUTION EN PERSONNE MORALE, ADHÉSION ET GOUVERNANCE

Le ministère des Finances propose de moderniser le cadre législatif applicable à la constitution en personne morale et à la gouvernance des caisses populaires et des credit unions ainsi qu'à l'adhésion à celles-ci. Vous trouverez ci-après quelques unes de ces propositions.

1. Constitution en personne morale

Il est proposé de simplifier les exigences réglementaires relatives à la constitution en personne morale d'une caisse populaire. Par exemple, même si la loi prévoit que l'émission d'un certificat de constitution et d'un certificat de fusion relève du ministre, dans la pratique, le ministre a délégué ces pouvoirs au surintendant des services financiers. Il est proposé d'actualiser la loi pour refléter la pratique actuelle simplifiée.

Il est également proposé qu'une caisse populaire constituée en personne morale ait la possibilité de préciser dans ses règlements un nombre minimal et maximal de directeurs, pourvu que le minimum soit d'au moins cinq directeurs.

2. Maintien

Certaines caisses populaires cherchent des façons de fournir des services à leurs membres à l'échelle nationale et ont songé à devenir des établissements sous juridiction fédérale en vertu de la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêts*, la *Loi sur les sociétés de prêts* ou la *Loi sur les associations coopératives de crédit*. Le maintien constitue l'acte de procédure par lequel une société peut changer la compétence d'attribution de sa constitution en personne morale. Il est proposé de modifier la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions* pour permettre le maintien d'une caisse populaire relevant de la loi fédérale ou d'une autre loi provinciale. De plus, il est proposé que les caisses populaires des autres provinces et les institutions financières fédérales aient la possibilité d'effectuer un transfert de territoire de compétences et deviennent des caisses populaires de l'Ontario constituées en personne morale.

3. Liens d'association

À l'heure actuelle, les caisses populaires en vertu de leurs règlements doivent limiter leurs membres aux personnes ou aux entités dont le lien d'association est défini dans les règles. Les liens autorisés sont établis dans la loi et incluent pratiquer un métier ou une profession commune, faire partie d'une même

organisation, ou occuper une résidence ou un emploi au sein d'une collectivité particulière. Les caisses populaires peuvent modifier leurs règlements pour changer les liens d'association, mais les règlements doivent être approuvés par le surintendant.

Il est proposé que les caisses populaires puissent définir leurs propres liens d'association et que cette définition ne soit pas restreinte par la loi. Il est également proposé d'abolir l'obligation pour les caisses populaires d'obtenir l'approbation du surintendant lorsqu'elles modifient leurs règlements régissant les liens d'association. Il est préférable de laisser cette question aux membres et aux conseils d'administration. Cette approche simplifiée profitera particulièrement aux caisses populaires qui fusionnent ensemble et redéfinissent leurs critères d'adhésion.

4. Gouvernance

Les caisses populaires sont des organisations démocratiques détenues et contrôlées par leurs membres. Le cadre législatif devrait faciliter l'amélioration des processus démocratiques. L'une des responsabilités des membres est de participer activement à l'élaboration des politiques et aux prises de décision pour le profit de la caisse populaire dans son ensemble. Les personnes qui sont élues pour représenter les membres doivent rendre des comptes concernant l'expansion, la croissance et la réussite de leur caisse populaire. Une bonne gouvernance d'entreprise est donc essentielle au bon fonctionnement d'une caisse populaire. Par conséquent, il importe que les caisses populaires servent leurs membres de façon efficace et responsable. Pour atteindre ce but, les caisses populaires devraient avoir davantage d'autonomie leur permettant d'établir leurs propres règles de régie interne. Pour ces raisons, il est proposé d'améliorer la gouvernance comme suit :

- abolir le pouvoir que possède le surintendant d'ordonner la tenue d'une réunion des membres ou des actionnaires lorsque le conseil omet de le faire et qu'on lui présente une demande à cet effet signée par au moins 5 % des membres;

- ne plus imposer de programmes de formation aux directeurs, mais exiger plutôt qu'une caisse populaire établisse ses propres exigences de formation;

- abolir l'obligation pour les caisses populaires de mettre sur pied des commissions de crédit;

- apporter des précisions aux questions de gouvernance d'entreprise, concernant notamment la définition de « dirigeant » et les comités du conseil nécessaires;

- permettre aux membres de participer et d'assister aux assemblées générales annuelles par vidéoconférence et de recourir au vote électronique et à d'autres modes de communication semblables.

III. CAPITAL ET LIQUIDITÉ

1. Suffisance du capital

Afin d'assurer leur stabilité financière, les caisses populaires de l'Ontario sont tenues de satisfaire à des exigences prescrites en matière de capital. Les exigences relatives au capital comportent deux volets : un test de suffisance de capital et un test de pondération du risque. En vertu du test de suffisance de capital, une caisse populaire doit conserver un capital réglementaire égal à au moins 5 % du total de ses actifs. De plus, une caisse populaire doit conserver un capital réglementaire égal à au moins 8 % de l'actif pondéré en fonction du risque. Le second test évalue le risque de crédit d'actifs particuliers. Ces deux tests ressemblent aux exigences imposées aux institutions de dépôt relevant du gouvernement fédéral et aux caisses populaires des autres provinces par les lois qui les régissent.

Le test de pondération du risque qui est actuellement appliqué aux caisses populaires de l'Ontario découle de normes internationales convenues en 1988, et actualisées en 1996 à la Banque des règlements internationaux à Bâle, en Suisse. Ces normes sont souvent appelées les règles de Bâle I. Même si au départ, l'accord de Bâle I s'appliquait uniquement aux banques actives sur la scène internationale dans les pays du Groupe des dix, celui-ci est devenu une norme reconnue dans plusieurs territoires de compétences.

En 2004, l'accord de Bâle sur les fonds propres révisé (Bâle II) a été conclu et sera mis en œuvre d'ici 2008. L'accord de Bâle II repose sur les trois piliers suivants. Le premier concerne le capital minimum requis en s'appuyant sur les niveaux de crédit, sur le marché et sur les risques opérationnels. Le deuxième pilier concerne l'évaluation des processus de gestion interne, comme la gestion des risques et la responsabilité des gestionnaires. On encourage ainsi la mise au point et l'utilisation de techniques plus performantes de gestion et de surveillance du risque. Le troisième concerne une meilleure divulgation des renseignements et l'obligation de communiquer les niveaux de risque et le capital disponible pour couvrir ces risques. Ce pilier vise à améliorer la discipline dans ce marché en laissant les actionnaires évaluer eux-mêmes les établissements financiers ouverts.

Il est proposé que l'Ontario adopte les règles de l'accord de Bâle II pour superviser les caisses populaires, y compris revoir leur test de pondération des risques de manière que la pondération des risques satisfasse aux exigences

proposées par le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) pour les institutions relevant du gouvernement fédéral.

Par conséquent, la pondération normalisée des risques pourrait être révisée comme suit :

- 35 % pour les premiers prêts hypothécaires non garantis pour des habitations de une à quatre unités (actuellement 50 %);
- 75 % pour les prêts personnels (actuellement 80 %);
- 75 % pour les prêts agricoles (actuellement 80 %);
- 100 % pour les prêts commerciaux, sauf si l'emprunteur bénéficie d'une côte crédit extérieure, auquel cas le taux peut être de 20 %, 50 %;
- 100 % ou 150 % (actuellement 100 %);
- 150 % pour les prêts en retard si des dispositions spécifiques à cet égard sont inférieures à 20 % (actuellement aucune disposition pénale n'est appliquée pour les prêts en retard).

En ce qui concerne le risque opérationnel, il est proposé que les caisses populaires soient contraintes de conserver un capital équivalent à 15 % de la marge financière moyenne des trois années précédentes. Il est proposé que le conseil d'administration d'une caisse populaire ou l'autorité de réglementation exige un capital plus élevé si le risque opérationnel d'une caisse populaire donnée est supérieur.

Il est proposé d'exiger que les caisses populaires mettent de côté suffisamment de capital pour couvrir le risque de taux d'intérêt. Une caisse populaire serait tenue d'évaluer et de communiquer à l'autorité de réglementation son risque d'intérêt fondé sur des hypothèses réalistes quant aux changements envisagés des taux d'intérêt, et de conserver suffisamment de capital pour couvrir l'exposition au risque de taux d'intérêt. L'autorité de réglementation aurait le pouvoir d'exiger une plus grande couverture du capital relativement au risque du taux d'intérêt.

En vertu de l'accord de Bâle II régissant les banques internationales, les prêts à l'entreprise qui ne dépassent pas 1,25 million de dollars sont classés comme des prêts personnels. Bien qu'un montant seuil soit utile pour définir les prêts personnels, ce montant défini dans l'accord de Bâle II ne convient pas aux caisses populaires de l'Ontario, compte tenu de leur actif relativement modeste. Pour ces raisons, il est recommandé de continuer à classer les prêts à l'entreprise inférieurs à 25 000 dollars comme des prêts personnels; les prêts à l'entreprise supérieurs à ce montant, qui ne dépassent pas les 3,5 points de base de l'actif total ou 1,25 million de dollars, selon le montant le moins elevé, doivent être

inclus dans les prêts personnels aux fins de calcul de la pondération des risques par les caisses populaires. Ce montant accorderait aux plus grandes caisses populaires de l'Ontario le même seuil limite (1,25 million de dollars) que les banques pour la pondération des risques.

L'annexe ci-jointe fournit de plus amples détails sur les propositions relatives à la pondération des risques à l'égard des actifs d'une caisse populaire, sur comment ces propositions se comparent par rapport aux exigences actuelles ainsi que sur les règles envisagées pour les banques canadiennes.

De nombreuses caisses populaires de l'Ontario sont impatientes d'adopter les règles de l'accord de Bâle II et ont demandé au gouvernement de l'Ontario de considérer d'abolir le test de suffisance de capital et de s'appuyer uniquement sur le test des fonds propres de l'accord de Bâle II. Cependant, le capital constitue un élément essentiel de la solvabilité d'une caisse populaire et, pour l'heure, il n'existe pas de précédents pour évaluer les exigences et les tests de l'accord de Bâle II. Il peut s'avérer difficile d'évaluer la suffisance de capital en vertu du seul test de l'accord de Bâle II. Pour ces raisons, il est proposé de conserver, pour l'instant, le test de suffisance de capital pour les caisses populaires de l'Ontario. Cette recommandation reflète également l'approche adoptée par d'autres territoires de compétences. Le BSIF a indiqué qu'il conserverait un test de suffisance de capital pour les banques et les institutions financières fédérales aux fins de surveillance.

Les caisses populaires tenues de faire un rapport conformément aux règles de Bâle II auront besoin de systèmes de surveillance et de gestion de données considérables. Ce test est conçu pour évaluer le risque de façon plus précise dans un large éventail d'activités, mais ce ne sont pas toutes les caisses populaires qui prennent des risques de cette ampleur.

Il peut être approprié pour les caisses populaires plus modestes et moins complexes de ne pas être contraintes de réussir le test de suffisance de capital. On envisage de permettre à certaines caisses populaires moins complexes de n'être assujetties qu'à l'actuel test de suffisance de capital de 5 %. Il est proposé de définir les caisses populaires moins complexes comme celles dont l'actif est de 50 millions de dollars ou moins et qui n'effectuent pas de prêts aux entreprises.

2. Liquidité

Les liquidités ont trait à la capacité d'une caisse populaire de respecter ses engagements financiers au fur et à mesure qu'ils se présentent. En ce qui concerne la suffisance de capital, une caisse populaire doit pouvoir conserver ou générer suffisamment d'argent dans un délai et à un coût raisonnables. Ces engagements sont généralement respectés par des actifs liquides, c'est-à-dire, des

liquidités ou des investissements et autres actifs facilement transformables en argent ou en emprunts à court terme.

En vertu des règlements actuels de la *Loi*, les caisses populaires doivent conserver des montants précis et des formes acceptables d'actifs liquides sans quoi elles doivent interrompre leurs activités de prêt. Les caisses populaires peuvent également prendre les dispositions voulues pour déposer le surplus de fonds de liquidités dans une réserve de liquidités administrée par une fédération ou emprunter de cette dernière les fonds de liquidités dont elle a besoin.

La compétitivité intersectorielle constitue l'une des raisons d'améliorer les exigences de liquidités. Par exemple, les banques ne sont pas contraintes de respecter certaines exigences de liquidités quantitatives. Ces dernières doivent plutôt conserver des actifs liquides prudents concernant leurs besoins opérationnels. Des exigences de liquidités prescriptives sont susceptibles de limiter la croissance du profit des caisses populaires dans la mesure où elles n'ont pas autant de souplesse que les banques pour générer et conserver des liquidités appropriées à leurs besoins.

Pour ces raisons, il est proposé d'adopter une méthode de « gestion prudente » en ce qui concerne la réglementation des liquidités. Des exigences de liquidités précises seraient remplacées par l'exigence générale pour les caisses populaires de conserver des actifs liquides prudents relativement à leurs activités. Chaque caisse populaire aurait la responsabilité de déterminer ses besoins et de conserver suffisamment de liquidités. L'autorité de réglementation conserverait cependant le pouvoir d'exiger qu'une caisse populaire dispose de liquidités supérieures, au besoin.

De même, les caisses populaires moins complexes qui ont choisi de ne pas adhérer à la norme de suffisance de capital de Bâle II ne seraient pas tenues de suivre la méthode de gestion prudente en ce qui a trait aux liquidités, mais seraient assujetties à des règles prescriptives. Les règles qui régissent actuellement les liquidités seront actualisées et conservées pour ces établissements.

IV. POUVOIRS COMMERCIAUX

1. Vente d'assurance au détail

Bien que les caisses populaires soient autorisées à détenir des compagnies d'assurance en tant que filiales, les règles actuelles limitent les types d'assurances que les caisses populaires peuvent administrer. Ces règles ressemblent aux restrictions qu'impose la loi fédérale aux banques et aux sociétés de fiducie.

Une caisse populaire n'est pas autorisée à assurer et ne peut agir à titre d'agent pour quiconque en vue de vendre de l'assurance. De même, il lui est interdit de louer ou de fournir de l'espace dans ses bureaux à quelqu'un qui vend de l'assurance. Les locaux d'une caisse populaire doivent être séparés de ceux d'une compagnie, d'un agent ou d'un courtier d'assurance. Une caisse populaire ne peut fournir à ses clients un lien de communication dans ses bureaux (p. ex., un téléphone) à une compagnie, un agent ou un courtier d'assurance.

Les caisses populaires peuvent administrer un « type autorisé d'assurance » dans leurs succursales comme l'assurance sur une carte de crédit, l'assurance-vie et l'assurance-invalidité de crédit, l'assurance-vie et l'assurance-maladie de groupe, l'assurance hypothécaire et l'assurance voyage.

La possibilité pour une caisse populaire de faire la promotion en succursale de produits d'assurance, de compagnies d'assurance, de courtiers ou d'agents est limitée à cette étroite gamme de types d'assurance autorisés. Les caisses populaires peuvent promouvoir une gamme plus vaste de produits et services à l'extérieur de leurs succursales, mais elles ne sont pas autorisées à adresser ces promotions à une clientèle cible.

Les caisses populaires cherchent à élargir leurs possibilités de vente d'assurance en succursale comme moyen d'offrir une gamme plus vaste de produits et services à leurs membres. Les caisses populaires suggèrent également qu'elles pourraient offrir de l'assurance aux résidents des collectivités rurales et éloignées. Le point de vue des parties intéressées sur ces questions est important.

2. Normes de prudence et permis de prêt

Même si les caisses populaires sont tenues de recourir à des normes de prudence lorsqu'elles prennent des décisions concernant des investissements et des prêts, elles doivent également se conformer à des limites quantitatives et qualitatives précises qui sont prescrites dans les règlements. En outre, les caisses populaires ne peuvent effectuer que certains types de prêts après avoir déposé une demande auprès du surintendant pour l'obtention d'un permis de prêt, lequel peut comprendre les conditions et restrictions appropriées. Les catégories de permis autorisés, les limites d'emprunt selon la catégorie de prêt ainsi qu'une liste prescriptive des investissements admissibles font également l'objet d'une réglementation. Ce système complexe s'appuie sur des inspections et des examens réglementaires qui évaluent les résultats des décisions prises par une caisse populaire relatives à des prêts et des investissements.

Il importe que les caisses populaires de l'Ontario aient la souplesse nécessaire à l'établissement d'un portefeuille de prêt et d'investissement qui reflète un niveau de risque approprié à leur situation. Par conséquent, il est proposé de modifier la loi dans le but de supprimer la plupart des règles quantitatives et qualitatives

prescrites et d'abolir l'obligation d'obtenir des permis de prêt. Chaque caisse populaire serait tenue d'établir ses propres limites prudentes en matière de prêt pour toute activité de prêt. Il est toutefois important de maintenir la surveillance réglementaire des politiques et de veiller à ce que l'autorité de réglementation conserve le pouvoir de limiter les prêts lorsque des problèmes surviennent dans des caisses populaires individuelles. De plus, il est proposé de conserver les permis de prêt et certains règlements prescriptifs concernant les prêts pour les caisses populaires plus modestes et moins complexes.

Il est également proposé de maintenir dans les règlements la limite de 1,25 % s'appliquant au maximum déterminé d'un prêt accordé à des entités distinctes et aux personnes rattachées ainsi qu'aux prêts syndiqués.

3. Placements dans des filiales

En vertu des règles actuelles, les caisses populaires sont autorisées à investir dans des filiales prescrites avec l'approbation du surintendant. La liste des filiales prescrites est énoncée dans les règlements et comprend, entre autres, les institutions financières, les sociétés de crédit-bail, les sociétés de gestion de conseil en placement et de gestion de portefeuille ainsi que les sociétés de fonds mutuels. Il est proposé que les caisses populaires demeurent dans l'obligation d'obtenir l'approbation de l'autorité de réglementation avant d'investir dans une filiale. Il est proposé que cette approbation soit sous réserve de l'obtention, par l'autorité de réglementation, de l'engagement que la caisse populaire fournira des renseignements sur les activités de la filiale sur une base continue. Il est également proposé d'allonger la liste des filiales approuvées pour y ajouter les sociétés de courtage d'assurance. Étant donné que la liste des filiales prescrites se trouve dans le règlement, il sera possible d'assouplir celle-ci dans l'avenir, au besoin.

Aucune modification n'est proposée aux limites quantitatives actuelles imposées aux placements dans des filiales. Les caisses populaires continueraient d'être assujetties à une limite globale de 5 % du capital et des dépôts réglementaires.

À l'heure actuelle, les caisses populaires ne sont pas autorisées à faire des placements dans une entité si elles détiennent plus de 30 % des droits de vote dans cette entité, à moins qu'il s'agisse d'un placement dans une filiale de celles-ci (plus de 50 % de participation). Il est proposé de permettre une exception à cette règle lorsque l'entité figure dans la liste des filiales prescrites et que des caisses populaires détiennent tous les droits de vote dans cette entité, peu importe si cette entité est une filiale ou non de ces caisses populaires. Cette exception serait utile, par exemple, lorsque trois caisses populaires souhaitent contrôler respectivement 1/3 d'une entité admissible.

4. Activités interprovinciales

À l'heure actuelle, la *Loi* permet aux caisses populaires des autres provinces d'exercer des activités en Ontario lorsqu'un accord interprovincial a été conclu, afin de permettre l'accès réciproque aux caisses populaires de l'Ontario. Il est proposé de maintenir cette politique. Il est également proposé que, lorsqu'une caisse populaire exerce des activités à l'extérieur du territoire de compétences responsable de sa constitution, la couverture d'une assurance-dépôts pour les dépôts soit prise en charge par la province d'origine.

5. Prêts personnels non garantis

En réponse aux demandes formulées par le secteur des caisses populaires, et conformément à la méthode de la gestion prudente, il est proposé d'autoriser les caisses populaires à établir des politiques de prêt qui permettent d'établir si une garantie matérielle est requise pour les prêts personnels individuels.

6. Prêts syndiqués

Une caisse populaire n'est autorisée à prêter de l'argent qu'à ses membres. Par conséquent, un emprunteur doit être membre de chacune des caisses populaires participant à un prêt syndiqué. Cette norme n'est pas nécessaire pour assurer la gestion financière et le cheminement des renseignements adéquats en matière de prêt. Il est proposé que les emprunteurs ne soient tenus d'être membres que d'une seule caisse populaire participant à un prêt syndiqué.

À l'heure actuelle, une caisse populaire peut agir à titre d'administrateur ou de consortium si elle participe pour au moins 10 % dans un prêt accordé en vertu d'un accord de prêt syndiqué. Il est proposé de conserver cette règle. Il est également proposé que seules les caisses populaires qui possèdent suffisamment de ressources et d'expertise soient autorisées à agir à titre d'administrateurs de prêt assumant des obligations et des droits particuliers.

7. Hypothèques subsidiaires

Les caisses populaires affirment que les règles actuelles qui régissent les hypothèques subsidiaires les mettent dans une position désavantageuse sur le plan de la concurrence et les découragent de prendre d'autres biens immeubles à titre de garantie sur des prêts personnels, particulièrement lorsque l'emprunteur a un prêt hypothécaire résidentiel en cours qui représente 75 % de la valeur de la propriété. Il est proposé que, malgré la limite du ratio prêt-valeur de 75 %, une caisse populaire puisse prendre la propriété comme garantie sur un prêt personnel, étant donné que la portion de l'hypothèque subsidiaire supérieure au ratio prêt-valeur de 75 % est considérée comme une garantie supplémentaire.

8. Accès aux organismes publics

Les caisses populaires ont demandé que les organismes publics soient autorisés à entretenir une relation de services financiers complets avec une caisse populaire, y compris faire des dépôts et des emprunts. Dans bien des cas, alors que les organismes publics ont la possibilité de faire affaire avec les banques et les sociétés de fiducie, les lois applicables qui régissent ces dernières ne comptent pas les caisses populaires parmi les prestataires de services financiers autorisés. Le ministère a examiné toutes les lois provinciales qui reconnaissent les banques comme des prestataires de services financiers et, en collaboration avec les ministères responsables des *Lois* afférentes aux propositions, il proposera de placer les caisses populaires sur un pied d'égalité avec les banques.

V. CAISSES POPULAIRES MODESTES ET MOINS COMPLEXES

Avec les regroupements survenus récemment dans le secteur, certaines caisses populaires optent pour des stratégies d'affaires de plus en plus complexes. Compte tenu de ce fait, une réglementation uniformisée pourrait ne pas convenir. Dans certains cas, l'imposition d'exigences réglementaires complexes nécessitant des mécanismes de conformité poussés n'augmente que peu ou pas la qualité du système et la protection du consommateur. Il peut être approprié d'utiliser des instruments de réglementation plus simples pour les caisses populaires moins complexes en ce qui touche les liquidités, le nouveau capital et les dispositions en matière de pouvoir commercial.

Il est proposé de définir les caisses populaires moins complexes comme des caisses populaires dont l'actif est de 50 millions de dollars ou moins et qui ne font pas de prêts commerciaux.

En ce qui concerne les exigences en capital, il est proposé que les caisses populaires modestes et moins complexes ne soient pas contraintes de satisfaire à la norme de suffisance de capital de Bâle II et soient assujetties à un simple test de suffisance de capital pour évaluer leur suffisance de capital, plutôt qu'au test double.

Les caisses populaires moins complexes qui décident de ne pas satisfaire à la norme de suffisance de capital de Bâle II ne seraient pas admissibles à la méthode de la gestion prudente en ce qui à trait aux liquidités, mais seraient assujetties à des règles prescriptives. Il est proposé que les règles régissant les liquidités de ces établissements soient actualisées dans le but de refléter des utilisations plus actuelles d'instruments financiers.

Parallèlement, il est proposé de conserver les permis de prêt et certains règlements prescriptifs sur les prêts pour ces établissements.

VI. SURVEILLANCE RÉGLEMENTAIRE

1. Promouvoir une surveillance

La Société ontarienne d'assurance-dépôts (SOAD) a pour mandat de fournir une assurance-dépôts aux déposants des caisses populaires. La SOAD a la responsabilité d'établir et de conserver un fonds de réserve d'assurance-dépôts suffisant pour payer des réclamations relatives à l'assurance-dépôts et pour fournir une aide financière aux caisses populaires ainsi que de procéder à la liquidation des caisses populaires en difficulté. Entre autres, la SOAD est également responsable de promouvoir des normes de saines pratiques commerciales et financières pour les caisses populaires membres. Dans le cadre de l'exercice de ses responsabilités, la SOAD peut procéder à l'examen d'affaires internes des caisses populaires membres et prendre les mesures qui s'imposent, y compris demander au surintendant de placer une caisse populaire sous la surveillance de la SOAD pour traiter certains problèmes comme une insuffisance de capital ou de liquidités.

La Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) dispense des services régis par la loi qui protègent l'intérêt public et augmente la confiance du public dans les secteurs réglementés, y compris le secteur des caisses populaires. En vertu de la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions*, le surintendant des services financiers peut procéder à des examens, approuver des permis de prêt, intervenir sur des questions de gestion de société et émettre des ordonnances d'exécution, y compris exiger l'augmentation du capital, si une caisse populaire est en violation de la *Loi* ou des règlements.

La SOAD et la CSFO travaillent en étroite collaboration pour veiller à la sécurité et au dynamisme des caisses populaires. Cependant, le cadre réglementaire actuel crée parfois un chevauchement en matière de surveillance de la solvabilité. Pour tenter de réduire au minimum ce chevauchement, la SOAD et la CSFO ont amorcé en 1999 une relation dans le cadre de laquelle la SOAD a mis au point un processus complet visant à surveiller la solvabilité et à inspecter sur place les établissements membres. Les résultats du processus de surveillance sont communiqués à la CSFO et peuvent être utilisés par la SOAD ou la CSFO (ou les deux) pour permettre une intervention dans les affaires d'une caisse populaire. Depuis l'adoption de cette approche simplifiée, la SOAD a élaboré des systèmes éprouvés d'établissement de rapport et de surveillance et a développé une expertise, sur lesquels s'appuie la CSFO.

Étant donné que le secteur des caisses populaires a évolué depuis la mise en place de l'actuel cadre réglementaire, la vigilance s'impose pour que les rôles respectifs de chaque établissement soient actualisés afin d'assurer une efficacité et une efficience continues et de réduire au minimum toute perception possible

de conflits d'intérêts au sein de chaque établissement membre. Un concept à l'étude est la possibilité de clarifier les rôles de la SOAD et de la CSFO afin de disposer d'un centre unique en matière de surveillance de la solvabilité.

En principe, de nombreuses approches peuvent être envisagées. Par exemple, le règlement sur la solvabilité pourrait relever de la SOAD. Par conséquent, il pourrait être approprié de veiller à ce que le mandat de la SOAD reflète un régime d'assurance-dépôts et un cadre réglementaire compatibles avec un mouvement des caisses populaires solide et dynamique tout en assurant la sécurité et la bonne santé de ce mouvement.

Une autre approche pourrait être de confier la responsabilité de l'application du règlement sur la solvabilité à la CSFO. Cela exigerait de la CSFO de disposer à nouveau des ressources réglementaires appropriées.

En outre, les caisses populaires ont demandé de rétablir le poste de directeur des caisses populaires à la CSFO. Un tel poste, qu'il soit créé à la CSFO ou à la SOAD, permettrait d'instituer une meilleure surveillance réglementaire du secteur.

Les facteurs à considérer lors de la prise de décision sur ces approches, et possiblement sur d'autres approches, comprendront l'efficacité et l'efficience réglementaires (y compris les répercussions sur le prix d'assurer la conformité réglementaire et sur les coûts directs assumés par le secteur) ainsi que les besoins de services du mouvement.

2. Gouvernance de la SOAD

Des modifications visant la SOAD sont à l'étude. Il pourrait être particulièrement approprié de réduire la taille du conseil, de passer par exemple de onze à sept membres et ainsi mieux refléter la diminution du nombre de caisses populaires au cours des dernières années. De plus, il est proposé que dans le processus de nomination des administrateurs de la SOAD, on prenne en compte les compétences pertinentes et l'expertise nécessaires pour assurer une participation efficace au conseil.

On étudie également la possibilité de modifier la loi qui oblige la SOAD à informer le ministère des Finances ou son délégué des questions touchant la stabilité du secteur et le bien-fondé d'un fonds de réserve.

3. Stabilisation

En vertu de la loi actuelle, la SOAD est un « organe de stabilisation » réglementaire pour le mouvement des caisses populaires de l'Ontario, dotée de pouvoirs de contrôle et d'intervention précoce. La SOAD a le pouvoir de

déléguer certains ou l'ensemble de ses pouvoirs de stabilisation à un organe de stabilisation désigné, bien qu'en pratique, la SOAD n'ait jamais délégué ses pouvoirs.

Il est proposé qu'un régime de « stabilisation volontaire » soit mis en place par lequel les fédérations et les associations de caisses populaires auraient la possibilité de constituer des fonds de stabilisation à titre bénévole sans gouvernance législative. Il est proposé que la gouvernance de tels fonds de stabilisation soit établie par des règlements internes à cet effet et ne fasse pas l'objet d'approbations réglementaires. L'organisme d'assurance-dépôts demeurerait cependant l'organe de stabilisation réglementaire pour le mouvement des caisses populaires.

Le modèle volontaire offre aux fédérations et aux associations intéressées par un régime de stabilisation une souplesse leur permettant de répondre à leurs propres besoins sans intervention du gouvernement.

4. Souplesse des bulletins d'interprétation

Dans le but d'assurer un cadre souple tout en donnant des directives sur les pratiques exemplaires, il est proposé d'abolir certains règlements et de les remplacer par des bulletins d'interprétation. L'autorité de réglementation pourrait publier et mettre à jour, au besoin, des bulletins d'interprétation. Ces bulletins pourraient servir notamment à faciliter la gestion efficace et prudente des liquidités et du capital et à préparer des notes d'information.

VII. RÉVISION OBLIGATOIRE DE LA LOI

Au cours des prochaines années, il est probable que les marchés financiers, le secteur des services financiers et les caisses populaires continueront de se développer dans différentes sphères d'activités. Il faudra alors songer à actualiser de nouveau la réglementation.

Il est proposé d'ajouter une disposition à la loi prévoyant que le ministère désigne une ou plusieurs personnes pour réviser la *Loi*, les règlements et l'administration du régime réglementaire. Le début de cette révision serait fixé à cinq ans après l'entrée en vigueur des amendements à la *Loi*. Les personnes nommées seraient tenues de recueillir des observations auprès du public et de rédiger un rapport destiné au ministère portant sur la révision et sur toutes les recommandations afférentes à celle-ci. Ce rapport serait mis à la disposition du public.

ANNEXES

Annexe 1 : Résumé de la pondération des risques proposés pour les catégories d'actifs importants

Actif	Approche basée sur l'accord de Bâle II pour les caisses populaires et les credit unions de l'Ontario	Exigence actuelle relative à la suffisance de capital en Ontario	Autres exigences provinciales[1]	Position du BSIF sur l'approche basée sur l'accord de Bâle II normalisée
Argent	0 pour cent	0 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (2) 1	0 pour cent	0 pour cent
Gouvernement ou organisme fédéraux	0 pour cent	0 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (2) 2	0 pour cent	0 pour cent
Gouvernement ou organisme provinciaux ou territoriaux	0 pour cent	0 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (2) 3	0 pour cent	0 pour cent
Créances garanties par de l'argent ou des titres gouvernementaux	0 pour cent	0 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (2) 4	0 pour cent. La Colombie-Britannique et le Manitoba recourent également à ce taux pour les créances avec nantissement par dépôts bancaires.	En vertu des dispositions sur la limite de risques de crédit de Bâle II, la pondération des risques d'une garantie financière spécifiée peut être substituée par le risque de contrepartie.
Prêts hypothécaires résidentiels garantis en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation* ou d'une loi provinciale semblable	0 pour cent	0 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (2) 5	0 pour cent	0 pour cent
Titres garantis par des prêts hypothécaires et la SCHL	0 pour cent	0 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (2) 6	0 pour cent	0 pour cent
Investissements dans des personnes morales pris en compte dans l'état financier d'une caisse populaire utilisant la méthode de la mise en équivalence	0 pour cent	0 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (2) 7	0 pour cent	0 pour cent

Actif	Approche basée sur l'accord de Bâle II pour les caisses populaires et les credit unions de l'Ontario	Exigence actuelle relative à la suffisance de capital en Ontario	Autres exigences provinciales[1]	Position du BSIF sur l'approche basée sur l'accord de Bâle II normalisée
Toute déduction d'un capital réglementaire	0 pour cent	0 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (2) 8	0 pour cent	0 pour cent
Dépôts auprès d'une fédération	0 pour cent	0 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (2) 9	Toutes les provinces pondèrent à zéro les caisses centrales (la Colombie-Britannique oblige les caisses centrales à avoir une suffisance de capital supérieure à 10 pour cent lorsqu'elles sont pondérées à zéro, sinon une pondération de 20 pour cent s'applique; les parts de pondération des centrales de l'Alberta et du Manitoba sont de 100 pour cent alors que les dépôts sont pondérés à zéro).	Aucune position explicite, mais tous les établissements financiers non bancaires sont pondérées à 100 pour cent dans l'approche basée sur l'accord de Bâle II normalisée et simplifiée.
Prêts garantis par une société de fonds d'emprunt communautaire	0 pour cent	0 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (2) 10	La Colombie-Britannique et le Manitoba pondèrent également à zéro les organismes gouvernementaux infra-provinciaux. Les autres provinces pondèrent à 20 pour cent.	20 pour cent
Chèques et éléments en transit	20 pour cent	20 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (3) 1	20 pour cent	20 pour cent
Créances contre ou garanties par une municipalité, un conseil scolaire, une université ou un hôpital au Canada	20 pour cent	20 pour cent Règl. 76/95, alinéas 15 (3) 2, 3	La Colombie-Britannique et le Manitoba pondèrent à zéro les municipalités. Les autres provinces pondèrent à 20 pour cent.	20 pour cent

Actif	Approche basée sur l'accord de Bâle II pour les caisses populaires et les credit unions de l'Ontario	Exigence actuelle relative à la suffisance de capital en Ontario	Autres exigences provinciales[1]	Position du BSIF sur l'approche basée sur l'accord de Bâle II normalisée
Dépôts dans des institutions de dépôt canadiennes	20 pour cent	20 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (3) 4	Les provinces pondèrent les caisses populaires, les sociétés de fiducie et les banques à 20 pour cent (sauf le Manitoba qui n'a pas de référence explicite à l'exposition directe au risque des institutions de dépôt dans son règlement de suffisance de capital).	Le pouvoir discrétionnaire national est utilisé pour appliquer une catégorie moins favorable que celle d'une créance à risque souverain (20 pour cent) à toutes les banques. Pas de position explicite sur les caisses populaires, mais toutes les institutions financières non bancaires sont pondérées à 100 pour cent dans l'approche fondée sur l'accord de Bâle II normalisée et simplifiée.
Papier commercial, effets bancaires et documents semblables garantis par une institution de dépôt au Canada	20 pour cent	20 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (3) 5	Les provinces pondèrent les caisses populaires, les sociétés de fiducie et les banques à 20 pour cent (sauf le Manitoba qui n'a pas de référence explicite directe à l'exposition au risque des institutions de dépôt dans son règlement de suffisance de capital).	Le pouvoir discrétionnaire national est utilisé pour appliquer une catégorie moins favorable que celle d'une créance à risque souverain (20 pour cent) à toutes les banques. Pas de position explicite sur les caisses populaires, mais tous les établissements financiers non bancaires sont pondérées à 100 pour cent dans l'approche fondée sur l'accord de Bâle II normalisée et simplifiée.
Premier prêt hypothécaire non garanti sur des habitations résidentielles de 1 à 4 unités	35 pour cent	50 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (4) 2	Toutes les provinces pondèrent actuellement les risques des prêts hypothécaires résidentiels à 50 pour cent.	35 pour cent
Deuxième prêt hypothécaire non garanti sur des habitations résidentielles de 1 à 4 unités	35 pour cent	50 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (4) 2	Toutes les provinces pondèrent actuellement les risques des prêts hypothécaires résidentiels à 50 pour cent.	35 pour cent

Actif	Approche basée sur l'accord de Bâle II pour les caisses populaires et les credit unions de l'Ontario	Exigence actuelle relative à la suffisance de capital en Ontario	Autres exigences provinciales[1]	Position du BSIF sur l'approche basée sur l'accord de Bâle II normalisée
Hypothèques subsidiaires non garanties sur des habitations résidentielles de 1à 4 unités lorsque aucune partie autre que le détenteur de l'hypothèque subsidiaire ne bénéficie d'une charge de premier rang	35 pour cent	50 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (4) 3	Généralement semblables	35 pour cent
Valeurs garanties par des prêts hypothécaires non garantis par la SCHL	35 pour cent	50 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (4) 4	Généralement semblables	35 pour cent
Prêts personnels	75 pour cent L'exposition au risque des affaires incluses dans des prêts personnels, sous réserve que le prêt ne dépasse pas les 3,5 points de base des actifs ou 1,25 million de dollars, selon le montant le moins élevé.	80 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (5) 1	La Colombie-Britannique, l'Alberta et le Manitoba, pondèrent le risque des prêts personnels à 80 pour cent. Actuellement, la Saskatchewan pondère les prêts personnels à 100 pour cent.	75 pour cent sous réserve de l'exposition au risque de personnes, de petites entreprises, de produits définis, sauf des obligations et des actions, et d'une modularité suffisante pour la division des risques (déterminée à l'aide de l'examen de surveillance).
Prêts Agricoles	75 pour cent L'exposition au risque des prêts agricoles serait traitée de la même façon que celle des entreprises et, par conséquent, ferait partie du portefeuille de la vente au détail.	80 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (5) 2	Le Manitoba pondère le risque des prêts agricoles à 80 pour cent. La Colombie-Britannique pondère les hypothèques agricoles à 50 pour cent et les autres risques agricoles, à 100 pour cent.	75 pour cent si est admissible à l'inclusion dans le portefeuille de la vente au détail (se reporter à Prêts personnels ci-dessous), sinon fait partie du portefeuille des entreprises (se reporter à Prêts commerciaux ci-dessous).

Actif	Approche basée sur l'accord de Bâle II pour les caisses populaires et les credit unions de l'Ontario	Exigence actuelle relative à la suffisance de capital en Ontario	Autres exigences provinciales[1]	Position du BSIF sur l'approche basée sur l'accord de Bâle II normalisée
Prêts commerciaux	100 pour cent Appliqué à des prêts commerciaux dépassant le montant limite pour faire partie du portefeuille de vente au détail, sauf si la contrepartie bénéficie d'une cote crédit extérieure, auquel cas une pondération conforme à l'approche du BSIF s'appliquerait.	100 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (6) 1	Les autres provinces pondèrent les prêts commerciaux à 100 pour cent, sauf pour certains traitements spéciaux de prêts agricoles (se reporter ci-dessous), la Colombie-Britannique applique une pondération pénale aux prêts commerciaux dépassant 30 pour cent des actifs (200 pour cent) et l'Alberta applique une pondération pénale de 150 pour cent sur le financement de terrains à aménager.	Seulement certains *DTI* (probablement les plus petits et les moins complexes) autorisés à choisir une pondération de 100 pour cent au lieu de l'approche basée sur les côtes crédit extérieures.
	Taux / **Pondération** AAA à AA- 20 A+ à A- 50 BBB+ à BB- 100 Inférieur à BB- 150			**Taux** / **Pondération** AAA à AA- 20 A+ à A- 50 BBB+ à BB- 100 Inférieur à BB- 150 Pas de taux 100
Autres actifs non précisés	100 pour cent	100 pour cent Règl. 76/95, alinéa 15 (6) 2	100 pour cent	100 pour cent

Actif	Approche basée sur l'accord de Bâle II pour les caisses populaires et les credit unions de l'Ontario	Exigence actuelle relative à la suffisance de capital en Ontario	Autres exigences provinciales[1]	Position du BSIF sur l'approche basée sur l'accord de Bâle II normalisée
Prêts en retard autres que des prêts hypothécaires résidentiels	150 pour cent si des dispositions spécifiques sont inférieures à 20 pour cent du montant du prêt en cours, 100 pour cent si des dispositions spécifiques sont d'au moins 20 pour cent du montant du prêt en cours, pas de pouvoir discrétionnaire pour réduire la pondération du risque à 50 pour cent si des dispositions spécifiques sont d'au moins 50 pour cent du montant du prêt en cours.	À l'heure actuelle, la pondération dépend du type d'actif, p. ex., un prêt commercial en retard est pondéré à 100 pour cent et un prêt personnel en retard, à 80 pour cent.	Aucune province n'applique actuellement de disposition pénale pour les prêts en retard.	150 pour cent si des dispositions spécifiques sont inférieures à 20 pour cent du montant du prêt en cours, 100 pour cent si des dispositions spécifiques sont d'au moins 20 pour cent du montant du prêt en cours, pas de pouvoir discrétionnaire pour réduire la pondération du risque à 50 pour cent si des dispositions spécifiques sont d'au moins 50 pour cent du montant du prêt en cours.
Prêts hypothécaires résidentiels en retard	100 pour cent si des dispositions spécifiques sont inférieures à 20 pour cent du montant du prêt en cours, 50 pour cent si des dispositions spécifiques sont d'au moins 20 pour cent du montant du prêt en cours.	À l'heure actuelle, la pondération est de 50 pour cent, correspondant à la pondération pour les prêts hypothécaires non en retard.	Aucune province n'applique actuellement de disposition pénale pour les prêts en retard.	100 pour cent si des dispositions spécifiques sont inférieures à 20 pour cent du montant du prêt en cours, le BSIF n'a pas indiqué s'il va exercer un pouvoir discrétionnaire national pour permettre 50 pour cent de pondération si des dispositions spécifiques sont d'au moins 20 pour cent du montant du prêt en cours.

Actif	Approche basée sur l'accord de Bâle II pour les caisses populaires et les credit unions de l'Ontario	Exigence actuelle relative à la suffisance de capital en Ontario	Autres exigences provinciales[1]	Position du BSIF sur l'approche basée sur l'accord de Bâle II normalisée
Titrisation des créances (établissement d'origine)	Adopte la même approche que celle mentionnée dans la ligne directrice B-5 *Titrisation de l'actif* (novembre 2004) du BSIF, sous réserve de toute révision ultérieure au cours de l'application finale de l'accord de Bâle II. Première perte de facilités déduite du capital. Deuxième perte ou perte ultérieure de facilités pondérée comme substitut direct de crédit ou d'exposition figurant au bilan pour la catégorie d'actif. Facteur de conversion en équivalent-crédit varie selon la nature des facilités et s'appliquera aux facilités liquides.	Pas mentionnée expressément	Pas mentionnées expressément	Ne font pas partie du calcul de pondération du risque des actifs seulement si : un risque de crédit important associé aux expositions au risque a été transféré à des tierces parties; l'initiateur ne conserve pas un contrôle efficace ou indirect des expositions transférées; les titres émis ne sont pas des obligations du cédant; le destinataire du transfert est une entité à vocation spéciale et les actionnaires de l'intérêt bénéficiaire de cette entité ont un droit de gage ou d'échange sans restriction; la titrisation ne renferme pas d'exigence pour l'initiateur de modifier les expositions au risque sous-jacentes, d'augmenter la première perte ou la bonification du credit, ou le surcroît de rendement en réponse à la détérioration de la réserve sous-jacente. Des charges de capital s'appliqueront pour les postes conservés par les initiateurs, les atténuateurs de risques de crédit et les facilités liquides.

Annexe 2 : Facteurs de conversion en équivalent-crédit

Instruments[2]	Approche basée sur l'accord de Bâle II pour les caisses populaires et les credit unions de l'Ontario	Exigence actuelle de suffisance de capital en Ontario (directive, 1er mars 1995)	Bâle II
Substituts directs de crédit (p. ex., garanties, lettres de crédit de soutien)	100 pour cent	100 pour cent	100 pour cent
Transaction liée à des éléments éventuels (p. ex., bonds de garantie de bonne exécution, cautions de soumission)	50 pour cent	Pas précisée	50 pour cent
Imprévus commerciaux auto-amortissables à court terme (p. ex., crédits documentaires)	20 pour cent	Pas précisée	20 pour cent
Transactions rachetées	100 pour cent	Pas précisée	100 pour cent
Engagements avec échéance initiale à un an	0 pour cent	0 pour cent	20 pour cent
Engagements avec échéance initiale d'une durée supérieure à un an	50 pour cent	Pas précisée	50 pour cent

1 La Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et le Québec ont actuellement des exigences en matière de pondération du risque quant à la suffisance de capital.

2 En vertu de l'accord de Bâle, les éléments hors bilan sont convertis en montants équivalents figurant au bilan, auxquels la pondération applicable à une catégorie d'actif est ensuite appliquée pour déterminer l'exigence de capital. Par exemple, si une caisse populaire émet une caution de soumission de 100 000 $ au nom d'un client commercial, elle devrait posséder la même exigence de capital que si elle avait accordé un prêt de 50 000 $ au client : le montant de la soumission (100 000 $) multiplié par le facteur de conversion (50 %) multiplié par la pondération pour la catégorie d'actifs (100 %) équivaut à une exposition au risque de 50 000 $ figurant au bilan.

3 Le seul changement important concernant le facteur de conversion en équivalent-crédit entre les accords de Bâle I et II est que les facilités engagées avec une échéance initiale d'une durée supérieure à un an auront un facteur de conversion de 20 % en vertu de l'accord de Bâle II plutôt que de zéro en vertu de l'accord original. En vertu de l'accord de Bâle II, seules les facilités non utilisées résiliables en tout temps sans condition feront l'objet d'une pondération nulle.

Ce document consultatif vise à faciliter un dialogue constructif sur son contenu.

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2005
ISBN 0-7794-9099-1 (Imprimé)
ISBN 0-7794-9100-0 (HTML)
ISBN 00-7794-9101-7 (PDF)